

EU Grenzpolitiken - der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz

Binder, Clemens; Dzihic, Vedran; Stachowitsch, Saskia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Binder, C., Dzihic, V., & Stachowitsch, S. (2018). *EU Grenzpolitiken - der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 101). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59994-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

EU Grenzpolitiken – der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz

Clemens Binder

Vedran Dzihic

Saskia Stachowitsch

Arbeitspapier 101 / September 2018

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

Keywords:

Grenzsicherheit, Externalisierung, Nachbarschaftspolitik, EU-Erweiterung, Westbalkan, MENA-Region

Clemens Binder, MA ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Internationale Politik mit Fokus auf Technologie und Sicherheit, insbesondere Thematiken der inneren Sicherheit. Clemens Binder ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, in seiner Dissertation geht er der Frage nach, wie Verständnisse von Grenzsicherheit in Europäische Sicherheitsforschungsprogramme eingeschrieben werden.

Uni.-Prof. Dr.ⁱⁿ Saskia Stachowitsch ist wissenschaftliche Leiterin des Österreichischen Instituts für Internationale Politik sowie Professorin für Internationale Politik und Senior Research Fellow (FWF Elise-Richter-Programm) am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören u.a. kritische Sicherheits- und Militärforschung, Privatisierung von Sicherheit, private Sicherheits- und Militärfirmen, Frauenintegration ins Militär, EU Grenzsicherheit und transnationale Akteure (z.B. Frontex).

Dr. Vedran Dzihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und lehrt am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Südosteuropa, EU-Erweiterung, Demokratie- und Autoritarismusforschung und Nationalismus.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at
Copyright © 2018

Zusammenfassung

In der EU-Grenzsicherheitspolitik setzt sich verstärkt der Trend zur Externalisierung der EU-Außengrenzen durch und avanciert zur zentralen Lösungsstrategie für migrations- und flüchtlingspolitische Herausforderungen. Dieser Trend wirkt sich auf geographischer, technologischer und Akteurs-Ebene aus und ist von Prozessen der Privatisierung, Technologisierung und Militarisierung begleitet. Im folgenden Arbeitspapier wird Externalisierung in ihren regionalen und internationalen Kontexten analysiert. Dabei werden zwei zentrale Problematiken identifiziert, die auf Widersprüche der Externalisierungsstrategie mit den Interessen der EU als globalem Akteur stehen: Einerseits erzeugt Externalisierung massive humanitäre und menschenrechtliche Krisen, andererseits stellt sie einen Eingriff in die Machtverhältnisse der betroffenen Regionen dar, der die Ziele der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik unterlaufen kann. Diese Problematiken werden anhand von zwei Case Studies (Westbalkan, Mittelmeerregion) aufgezeigt.

Abstract

In the field of border security and border management, EU policies foster the trend towards externalization of borders which has become a central strategy in dealing with the challenges of migration. This trend is evident on the geographical, technological, and actor level and is interconnected with processes of privatization, technologization, and militarization. In the following working paper, externalization is analyzed in its regional and international context. Two main concerns are identified, the consequences of which might be opposed to the EU's interests as a global actor: On the one hand, externalization leads to a humanitarian and human rights crisis, on the other hand, it represents an intervention into the power relations within the affected countries and regions that are to the disadvantage of the EU neighborhood and enlargement policies. These issues are discussed on the basis of two case studies (Western Balkans, Mediterranean region).

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
Externalisierung des Grenzschutzes als dominante Politikstrategie.....	5
Humanitäre Aspekte.....	8
Eingriffe in innerstaatliche und regionale Machtverhältnisse	9
Case Study Westbalkan	10
Humanitäre Krise in Bosnien und Herzegowina im Jahr 2018 und ihre Folgen auf die Innenpolitik....	14
Case Study Mittelmeer	16
Conclusio	21
Literatur	22

Einleitung

Grenzsicherheit und Grenzmanagement sind Themenbereiche, die in den letzten Jahren massive politische Aufmerksamkeit erfahren haben. Die Herausforderungen, denen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen gegenübersehen, aber auch die innenpolitische Bedeutung des Feldes in der (partei-)politischen und zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung, haben diesen Themen enorme Bedeutungssteigerung gebracht. Die Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten in der Flüchtlings- und Migrationspolitik hat dazu geführt, dass der bereits länger bestehende Trend zur Externalisierung des Grenzschutzes zur zentralen Lösungsstrategie für migrationspolitische Herausforderungen geworden ist. Dies beinhaltet die territoriale und akteursbezogene Auslagerung von Grenzschutz-Aufgaben an Drittstaaten und die dort agierenden Akteure. Diese Schwerpunktsetzung wurde auch im Rahmen der Österreichischen EU-Ratspräsidentschaft weiter vertieft. In diesem Arbeitspapier analysieren wir den Trend zur Externalisierung in seinen breiteren regionalen und internationalen Kontexten und zeigen auf, dass diese Strategie zwei zentrale Problematiken mit sich bringt, die mittel- und langfristig den Interessen der EU als globalem Akteur zuwiderlaufen: einerseits massive humanitäre und menschenrechtliche Krisen, andererseits der Eingriff in die Machtverhältnisse der betroffenen Regionen, insbesondere Nord-Afrika und West-Balkan, die sich negativ auf die dortige politische Stabilität und eine funktionierenden Nachbarschafts- bzw. Erweiterungspolitik auswirken. Anhand von zwei Case Studies (Westbalkan, Mittelmeer) erläutern wir bisherige Erfahrungen mit und Auswirkungen der Externalisierungsstrategie. Auf Basis dieses Arbeitspapiers wurde das Policy Brief „EU Grenzpolitiken“ (Binder et al. 2018) erstellt, welches weiterführende Politikempfehlungen beinhaltet.

Externalisierung des Grenzschutzes als dominante Politikstrategie

Unter dem Begriff der Externalisierung der Außengrenzen lassen sich zahlreiche Entwicklungen und Trends der derzeitigen Grenzssicherheitspolitik der Europäischen Union zusammenfassen, welche insbesondere im Zusammenhang mit einer De-Territorialisierung (vgl. Walters 2004) der Grenze stehen. Diese De-Territorialisierung definiert sich durch die Ausübung von Grenzschutzpraktiken und der Schaffung von „Räumen der Exklusion“ (Basaran 2008, „spaces of exclusion“ i.O.), die Kontroll- und Überwachungsfunktionen von den geographischen, territorialen Grenzen entkoppeln. Für dieses Phänomen lassen sich zahlreiche Beispiele finden – angefangen von den biometrischen Grenzkontrollen durch Datenbanken auf Flughäfen über Search and Rescue (SAR) und die damit verbundenen

Kontrollpraktiken in internationalen Gewässern (z.B. im Mittelmeer) bis hin zu Kooperationen und Auslagerungen der Kontrolle von Migration und Schmuggel an andere Staaten, beispielsweise in Nord-Afrika oder am Westbalkan. Die Externalisierung des Grenzschutzes umfasst daher nicht lediglich eine geographische Verlagerung der Grenze und eine explizite Auslagerung von Grenzschutzagenden an Drittstaaten, sondern schließt eine Vielzahl von akteursbezogenen Veränderungen und neuartigen Praktiken, insbesondere im technologischen Bereich, mit ein. Als solche wird sie durch Entwicklungen wie die Privatisierung (Gammeltoft-Hansen und Nyberg Sørensen 2013), Technologisierung (Dijstelbloem et al. 2011) und Militarisierung (Jones und Johnson 2016) von Grenzschutz begleitet bzw. verstärkt.

Privatisierung umfasst sowohl den Einsatz privater Sicherheitskräfte im Grenzschutz, wie beispielsweise durch die Firma G4S (Gammeltoft-Hansen 2013), die u.a. in der Flughafensicherheit tätig ist, als auch die starke Involvierung der privaten Sicherheitsindustrie in der Entwicklung von Sicherheitstechnologien (Bigo et al. 2014, Lemberg-Pedersen 2013). Externalisierung bedeutet hier einerseits Auslagerung an private kommerzielle Akteure, andererseits gibt es auch einen Zusammenhang zwischen Privatisierung und der territorialen Externalisierung von Grenzen, da private Firmen etwa verstärkt Infrastruktur in Drittstaaten zur Verfügung stellen (Lemberg-Pedersen 2013). Auch der Trend zur Technologisierung treibt Externalisierung voran. Grundsätzlich wird der Grenzschutz immer abhängiger von modernen Technologien, beispielsweise durch das Europäische Überwachungssystem Eurosur¹ (Bellanova und Duez 2016, Jeandesboz 2017), durch Datenbanken und biometrische Grenzkontrollen (Amoore and Hall 2009, Jeandesboz 2016), sowie durch die Wissensproduktion der Europäischen Grenz- und Küstenwacheagentur Frontex im Rahmen der Risikoanalysen (Paul 2017, Tazzioli 2018). Sowohl private AkteurInnen als auch Technologien erweitern hier nicht nur das Spektrum der involvierten AkteurInnen, sondern schaffen durch neue technische Möglichkeiten zusätzliche „Räume der Exklusion“ abseits der physischen Grenzen. Obwohl Grenzschutz grundsätzlich als Aufgabe der Polizei und Küstenwache verstanden wird, bringt Externalisierung oft auch eine stärkere Involvierung militärischer Akteure – sowohl auf EU- als auch auf Drittstaaten-Seite – und die zunehmende Verwendung militärischer Technologien mit sich (Jones und Johnson 2016, Williams 2016).

In der Praxis findet sich Externalisierung in zahlreichen Anwendungen wieder, insbesondere im integrierten Grenzmanagement (Integrated Border Management, IBM) von Frontex. Das IBM beruht auf dem so genannten „four-tier access model“ (Europäische Union 2016), welches sowohl kooperative Maßnahmen mit Drittstaaten, als auch Maßnahmen innerhalb dieser, insbesondere im Rahmen einer

¹ European Border Surveillance System

gemeinsamen Visa-Politik, umfasst. Auch die Risikoanalyse, welche ein zentrales Element der strategischen Planung von Frontex-Operationen und Zielen der Grenzpolitik darstellt, inkludiert Daten, welche Drittstaaten verfügbar machen. Diese Kooperationen sind zwar per se noch keine Externalisierung, jedoch tragen sie dazu bei, Grenzschutzpraktiken von der Europäischen Außengrenze in Drittstaaten zu verlagern. Dies geschieht insbesondere durch informelle Abkommen (Memoranda of Understanding) zwischen Frontex und zahlreichen Drittstaaten, welche sowohl mit Staaten auf dem Westbalkan als auch im Mittelmeerraum existieren.

Beispiele für bereits bestehende Formen der Externalisierung sind das Abkommen zwischen der EU und der Türkei („EU-Türkei Deal“) über eine Rückübernahme von MigrantInnen und Geflüchteten, sowie die Einrichtung der European Union Border Assistance Missions (EUBAM), welche die Europäische Union als Unterstützungsmissionen für den Grenzschutz an der Grenze zwischen Moldawien und der Ukraine sowie in Libyen etablierte. Diese Missionen folgen den Richtlinien des IBM, dadurch tragen sie zu einer Harmonisierung der Praktiken an der Grenze bei. Im Kontext der EUBAM an der moldawisch-ukrainischen Grenze ist dies sogar als explizites Ziel formuliert (EEAS 2018). Die Kooperation in Grenzfragen ist in den jeweiligen Assoziationsabkommen als Bedingung für die Aufnahme in die Freihandelszone definiert. In diesem Fall wurde Externalisierung als ein Instrument der Erweiterung und der Nachbarschaftspolitik eingesetzt.

Aktuelle politische Diskurse über ähnliche Abkommen mit den Staaten Nordafrikas über Zentren für Geflüchtete in nordafrikanischen Staaten (sogenannte „Anlandeplattformen“) und über den Einsatz von Frontex-Personal in Drittstaaten, lassen Externalisierung als dominante Strategie und präferierten Lösungsansatz in der derzeitigen EU-Grenzpolitik erkennen. Die Festschreibung dieses Ansatzes fand ihren bisherigen Höhepunkt in den im September 2018 formulierten Plänen der Europäischen Kommission, Frontex von einer Grenzwacheeinheit zu einer Grenzpolizei umzustrukturieren, welche unter anderem den Einsatz von Frontex-Personal auf Territorien von Drittstaaten ermöglichen soll. Auch der informelle EU-Gipfel im Rahmen der Österreichischen Ratspräsidentschaft am 20. September 2018 in Salzburg hat erneut die Stärkung von Frontex und den Ausbau von Kooperationsmaßnahmen mit Nordafrika, insbesondere dem ägyptischen Militärregime, als zentrale Lösungsansätze formuliert. Einzig die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel hielt fest, dass die gerechte Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten als politisches Ziel weiterhin verfolgt werden sollte.

Humanitäre Aspekte

Externalisierung ist ein Trend, der einem zentralen Kritikpunkt am EU-Grenzregime, nämlich seinen humanitären und menschenrechtlichen Implikationen, noch größere Bedeutung verleiht. Generell wurde in der Forschung nachgewiesen, dass humanitäre Krisen und vermehrte Todesfälle an der Grenze wesentlich durch Abschottungs- und Grenzschließungsmaßnahmen mitverursacht werden (Andersson 2014). Mit der Schließung legaler und sicherer Migrationswege werden Flüchtlinge verstärkt gezwungen gefährliche und illegalisierte Wege zu wählen (Pallister-Wilkins 2015). Dazu zählen nicht nur Maßnahmen direkt an der Grenze, sondern auch der Ausbau restriktiver Visa-Regime. Auch das Wachsen und die Professionalisierung des Schlepperwesens ist eine Folge von zunehmender Befestigung von Grenzen, da irreguläre Übertritte dann nicht mehr individuell bewältigbar sind und MigrantInnen von Organisation, Infrastruktur und Know-How von Schleppern abhängiger werden (Andersson 2014).

Externalisierung von Grenzschutz erzeugt vor diesem Hintergrund weitere menschenrechtlich und humanitär höchst bedenkliche Effekte, obgleich sie von politischer Seite oft als Maßnahme zum Schutz menschlichen Lebens und gegen Schlepperkriminalität gerechtfertigt wird. Dies hat vor allem drei miteinander eng verknüpfte Dimensionen: 1. Die Aushebelung internationalen Rechts, wie die Verpflichtung zur Seenotrettung und das „non-refoulement“, 2. die verheerenden Zustände, die in Drittstaaten in der Flüchtlingsunterbringung herrschen, und 3. die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen, die im eigenen Land massive Menschenrechtsverletzungen begehen und durch Kooperationen mit der EU weiter gestärkt werden könnten.

Ein weiterer Aspekt von Externalisierung im humanitären Kontext betrifft die Rolle von NGOs. Weil Grenzen vermehrt zu Orten menschlichen Leidens und Sterbens geworden sind, haben NGOs eine immer größere Bedeutung für die Erfüllung von humanitären Aufgaben im Grenzschutz. Ärzte ohne Grenzen hat hier eine Vorreiterrolle, deren Fokus auf der Rettung von Leben und auf der Wiederherstellung der Grundbedingungen menschlicher Existenz liegt. Im Mittelmeer wurde die verstärkte Präsenz humanitärer Akteure auch durch Verschiebungen in den europäischen Grenzschutzaktivitäten notwendig. Während die Operation Mare Nostrum, die von der italienischen Marine 2013/2014 durchgeführt wurde, eine dezidierte SAR-Mission war – wenn auch in Regionen, die sich weit von den riskantesten Bereichen entfernt befanden – war die Nachfolgeoperation Frontex Joint Operation Triton explizit als Grenzsicherheitseinsatz definiert. Auch Triton (nun ersetzt durch Themis) hatte eine

humanitäre Dimension, da das Seerecht Grenzschutzmaßnahmen in internationalen Gewässern verbietet, SAR aber erlaubt bzw. vorschreibt.

Humanitäre Organisationen und NGOs sahen sich insbesondere in den letzten Monaten einer immer intensiveren Kriminalisierung und Be-/Verhinderung ihrer Arbeit ausgesetzt. Gerechtfertigt wurden diese Angriffe meist durch die Behauptung, dass SAR ein Motor von Migrationsbewegungen sei, da Migrationswillige durch die in Aussicht gestellte Rettung zusätzlich motiviert würden, sich auf den Weg zu machen. Die Forschung hat diese Mythen widerlegt und gezeigt, dass Intensität und Örtlichkeit von SAR-Aktivitäten wenig bis keine Auswirkungen auf die Anzahl der Ankommenden haben, dass aber die Abwesenheit von SAR klar mit einem Anstieg der Todesfälle in Zusammenhang steht (Steinhilper und Gruijters 2018). Außerdem ist zu beachten, dass NGOs die Geretteten an EU-Grenzbehörden übergeben. Sie können also in diesem Sinne sogar als Erweiterung des EU-Grenzregimes betrachtet werden. Was sie aufgrund der fraglichen rechtlichen und oftmals verheerenden humanitären Situation nicht tun, ist Gerettete in Drittstaaten rückzuführen. Während sie somit das EU-Grenzregime generell nicht unterlaufen, unterminieren sie die vermeintlichen Erfolge der Externalisierungsstrategie. Darauf ist ihre verstärkte Verfolgung wesentlich zurückzuführen.

Eingriffe in innerstaatliche und regionale Machtverhältnisse

Externalisierung bringt über die humanitäre Komponente hinausgehend aus Perspektive der internationalen Beziehungen weitere un intendierte, aber mittel- bis langfristig problematische Konsequenzen mit sich. Durch die starke Verknüpfung der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik mit Kooperation in Grenzschutzangelegenheiten werden etwa die Praktiken der EUBAMs zunehmenden als interventionistische Maßnahmen der Europäischen Union kritisiert (Jeandesboz 2015). Insbesondere im Kontext der EUBAM in Libyen wird die geographische Auslagerung von Grenzschutzmaßnahmen als Mittel zur Durchsetzung europäischer Interessen betrachtet (Bialasiewicz 2012), da in dieser Mission klar die Kontrolle von Migrationsbewegungen im europäischen Interesse im Vordergrund steht. Externalisierung durch die geographische Ausweitung der Grenzschutzmaßnahmen wird daher auch als außenpolitisches Druckmittel eingesetzt bzw. so wahrgenommen.

Der Eindruck einer gewissen Einseitigkeit in der Planung und Durchführung von EU-Drittstaat-Kooperationen wird – wie von oiip-Expertin Sherin Gharib anderswo analysiert (Gharib 2018) – besonders durch die Ankündigung von „Anlandeplattformen“ („regional disembarkation platforms“) in

Nordafrika durch den EU-Gipfel im Juni 2018 unterstützt. Die Haltung der nordafrikanischen Staaten, in denen diese Auffanglager entstehen sollen, wurde in der vorangegangenen Diskussion und der anschließenden Kommunikation der Strategie kaum berücksichtigt, und die Frage somit allein aus der Perspektive der europäischen Bedürfnisse diskutiert. Ägypten, Tunesien, Algerien, Marokko und Libyen haben hingegen mehrmals erklärt, dass sie Flüchtlingslager auf ihren Territorien strikt ablehnen, da sie ohnehin mit zahlreichen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen kämpfen. Ihre Regierungen sind relativ instabil, sowie sie ein schwaches Wirtschaftswachstum und eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen. Viele dieser Länder beherbergen bereits eine relativ hohe Zahl an Flüchtlingen. Auch die betroffenen Westbalkan-Staaten könnten durch das Agieren der EU weiter destabilisiert und regionale Konflikte weiter verschärft werden. Aus außenpolitischer Sicht ist aber nicht nur die mangelnde Berücksichtigung der Bedürfnisse und Herausforderungen dieser Länder problematisch. Es gilt auch zu bedenken, dass es sich besonders im Falle Nord-Afrikas, ausgenommen Tunesien, um autoritäre Regime handelt, deren Stärkung durch Kooperationen mit der EU die Region destabilisieren und neue Fluchtursachen erzeugen könnte. Darüber hinaus gerät die EU in weitere Abhängigkeit von autoritären Staaten, die ihre Rolle als globaler Akteur schwächt (Gharib 2018).

Case Study Westbalkan

Die Westbalkanregion, welche in den Jahren nach dem Krieg zunehmend aus den westlichen Medien verschwunden war, fand sich im Sommer 2015 in internationalen Schlagzeilen wieder. Im Zuge der Fluchtbewegung aus Syrien wurde die sogenannte Westbalkanroute zur wichtigsten Strecke für Geflüchtete aus Syrien, Afghanistan und aus dem Irak in Richtung Westen. Die Route führte von Griechenland über Mazedonien und Serbien nach Ungarn, bzw. nach der weitgehenden Sperre der ungarischen Grenzen nach Kroatien und weiter nach Slowenien, Österreich, Deutschland und in die anderen Staaten der EU. Zwischen September 2015 und März 2016 haben etwa 700.000 Flüchtlinge den Weg über die Region genommen. In diesem Zeitraum rückte auch die Frage der Grenzen und der Grenzsicherung in den Mittelpunkt der Debatten innerhalb der EU. Bilder von Zusammenstößen zwischen PolizistInnen und Flüchtlingen an der serbisch-ungarischen Grenze, sowie jene an der mazedonisch-griechischen Grenze, an der sich seit dem Sommer 2015 immer wieder gewaltsame Szenen zutrugen, prägten sich im öffentlichen Bewusstsein ein. Die Frage, wann die Grenzen geöffnet bzw. geschlossen werden, mit welchen Maßnahmen, und wie dies koordiniert werden soll, sowie welche Folgen eine Grenzöffnung bzw. -schließung hat, bestimmten fortan die Debatten am Westbalkan bzw. zwischen der EU und den Westbalkanstaaten. Insgesamt wurde der Westbalkan seit dem Be-

ginn der Fluchtbewegung im Sommer 2015 bis heute schrittweise, um an die Begrifflichkeiten aus unserem einleitenden Teil anzuknüpfen, zu einem „Raum der Exklusion“ abseits der geographischen Grenzen der EU.

Paradoxerweise – und damit gelangen wir zum Kern des Problems – wurde die Außengrenze des Erweiterungskandidaten Mazedoniens zur zentralen Grenze für den Stopp des Zuzugs von Flüchtlingen in die EU, welche ausgerechnet aus einem EU-Land, nämlich Griechenland, den Landweg über Mazedonien und weiter Richtung Westen und somit in die EU nahmen. In weiterer Folge dominierte in der EU die Frage nach der Externalisierung bzw. Auslagerung sowohl des Grenzschutzes als auch der Asylagenden an die Drittstaaten, und damit auch auf die für die Migrations- und Asylfrage zentrale Region des Westbalkans. Der aktuelle Trend zur Externalisierung als zentrale Strategie der EU hat somit im Kontext der rezenten Fluchtbewegung ab dem Sommer 2015 am Balkan seine Geburtsstunde gehabt.

Seitens der EU bzw. einzelner Mitgliedsstaaten gab es relativ bald nach dem Beginn der Flüchtlingsbewegung über die Westbalkanroute die ersten Überlegungen zur weitgehenden Schließung dieser Strecke. Neben einigen Visegrad-Staaten wie Ungarn, suchte insbesondere Österreich unter dem damaligen Außenminister Sebastian Kurz ab Anfang des Jahres 2016 intensiv den Kontakt zu den einzelnen Staaten der Region, mit dem Ziel den Zustrom der Flüchtlinge zu stoppen. Die Intensivierung der Kooperation mit Staaten der Region, sowohl im Bereich des Grenzschutzes als auch der polizeilichen Zusammenarbeit, wurde fortan zu einem zentralen Strategiefeld für Österreich und die anderen EU-Staaten. Unabhängig von der politisch breit diskutierten Frage, wer für die Schließung der Westbalkanroute letztlich verantwortlich war, fand am 24. Februar 2016 in Wien eine Westbalkankonferenz statt, deren Ausgang die Schließung der vielzitierten Route besiegelte. Kurze Zeit später wurde am 18. März 2016 der EU-Türkei-Deal beschlossen, in dessen Folge die Zahl der ankommenden Flüchtlinge deutlich sank.

Parallel dazu ergab sich durch die schrittweise Schließung der Grenzen von Österreich, Slowenien und Kroatien ein Dominoeffekt auf die anderen Staaten der Region, die selbst – auch mit Anwendung von Gewalt – eigene Grenzen schließen mussten und in Folge mit dem „Rückstau“ an Flüchtlingen und MigrantInnen konfrontiert waren. In Folge davon ergaben sich vor allem an der mazedonisch-griechischen Grenze chaotische Szenen, bei denen es auch zum Einsatz von Gewalt gegen Flüchtlinge durch GrenzpolizistInnen kam. Zahlreiche lokale NGOs, wie das Rote Kreuz, El-Hilal, Legis, Nun und die Bürgerinitiative gehörten zu den ersten, welche sich mit der Notlage von Flüchtlingen befassten, die Mazedonien auf ihrem Weg in die EU passierten. Vor allem jene NGOs an der Grenze zu Grie-

chenland und Serbien berichteten immer wieder von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen und von der alarmierenden humanitären Lage, sowie sie versuchten, diese mit ihrem Einsatz zu lindern (Selo Sabic 2017).

Ab Mitte des Jahres 2016 verschob sich im öffentlichen Diskurs die Aufmerksamkeit von der Westbalkanroute zur Mittelmeerroute und zu den Fragen nach den Folgen des EU-Türkei-Deals, wenngleich die Westbalkanroute de facto nie vollständig geschlossen wurde. Dass in einigen Staaten, wie etwa Serbien, viele Flüchtlinge ohne Perspektive auf eine Weiterreise oder einen Asylprozess verblieben und dadurch zu humanitären Fällen wurden, oder dass Schlepper weiterhin – wenn auch in geringerem Ausmaß als in den Jahren 2015 und 2016 – Menschen über Grenzen beförderten und von deren Leid profitierten, blieb in der EU weitgehend ausgeblendet. Serbien war von 2016 bis 2018 de facto eine Art „Europe’s Waiting Room for Refugees“. Die im Bereich der Flüchtlingshilfe und der Menschenrechte agierenden NGOs berichteten kontinuierlich von teils unmenschlichen Lebensbedingungen und der mangelhaften Kapazität des Staates zur Betreuung der Flüchtlinge im Land (Metz 2018).

Die EU reagierte auf die humanitären Notlagen vor allem mit neuen finanziellen Unterstützungspaketen. So hatten etwa Serbien und Mazedonien bereits im Jahr 2015 59 Millionen Euro und Anfang 2017 weitere 30 Millionen Euro zur Bekämpfung der Auswirkungen der Flüchtlingskrise in den westlichen Balkanländern erhalten. Die Finanzierung ist dezidiert für die Verwaltung der Grenzen und Migrationsströme, für die Hilfe bei der Aufnahme und Bereitstellung von Dienstleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge sowie für die generelle Unterstützung der Flüchtlinge in den Aufnahmegemeinschaften vorgesehen gewesen (European Commission 2017).

Parallel zu diesen Entwicklungen hielten die Debatten über Grenzsicherung und Zusammenarbeit der EU mit den Staaten des Westbalkans an. In diesem Kontext wurde auch zentral die Frage der Externalisierung des Grenzschutzes an die Westbalkanstaaten im Generellen oder – sehr rezent im Sommer und Herbst 2018 – der Ausweitung des Mandats von Frontex auf die Westbalkanstaaten diskutiert.

Als im Frühjahr und Sommer 2018 die Anzahl der Flüchtlinge und MigrantInnen, die diesmal über Albanien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina den Weg in Richtung des EU-Mitgliedlandes Kroatien aufnahmen, zunahm, wurde in der EU sogar kurzfristig von einer neuen Balkan-Route gesprochen. Die österreichische Regierung thematisierte die Entstehung dieser neuen Route ausführlich in der Regierungsklausur Ende Mai 2018. So sprach der Bundeskanzler Sebastian Kurz davon, dass man sich „auf den Extremfall“ vorbereite und Ereignisse wie im Jahr 2015 und 2016 nicht mehr zulassen werde. Die Außenministerin Karin Kneissl sprach von „40.000 Flüchtlingen, die am Balkan warten“.

Der Innenminister Herbert Kickl kündigte an, „im Fall der Fälle“ alle Grenzen dichtzumachen und eine 500 Mann starke Einheit zur Sicherung der Grenzen bereitstellen zu wollen.

Im Zuge der EU-Debatte über die Errichtung von Auffangzentren in nord-afrikanischen Ländern und möglicherweise auch in Westbalkanstaaten wurde kurzfristig die Idee kolportiert, solche Zentren auch in Albanien oder Mazedonien zu errichten. Im Juni 2018 sprachen sich beim „EU-Minigipfel“ zur Asylpolitik in Brüssel 16 Staats- und Regierungschefs dafür aus, Asylanträge von MigrantInnen und Flüchtlingen bereits zu prüfen, bevor diese in die EU einreisen, und dazu noch sogenannte „Hot-spots“ auf dem Balkan und in Nordafrika einzurichten. Man rechnete hier zumindest im Hinblick auf den Westbalkan offensichtlich damit, dass Staaten wie Albanien und Mazedonien, die gerade im Frühjahr 2018 auf den nächsten Schritt – den Beginn der Verhandlungen mit der EU im Zuge des Erweiterungsprozesses – warteten und hofften, aus pragmatischen Gründen eine höhere Kooperationsbereitschaft zeigen würden. Der albanische Premierminister Bushati erteilte im Juni 2018 diesen Plänen eine Absage und stellt sich explizit gegen die EU-Idee, ausgelagerte Asylzentren auf dem Balkan zu errichten. Edi Rama sprach davon, dass Albanien „kein Wellenbrecher für Europas Flüchtlinge“ sein könne, sowie insgesamt der Vorschlag nach Externalisierung der Asylprozeduren eine „gefährliche Idee“ sei. Er fügte auch hinzu, dass es in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU und ihren Auswirkungen auf den Westbalkan keine Junktimierung zwischen den EU-Mitgliedschaftsverhandlungen und dem Asylthema geben dürfe, und dass im Zweifelsfall Albanien den schnelleren EU-Beitrittsprozess als „Gegenleistung“ für die Verlagerung der Flüchtlingslast in die Staaten der Region ablehnen würde (Rama 2018).

Diese Debatte steht durchaus stellvertretend für den allgemeinen Trend in der Auseinandersetzung mit der Fluchtfrage am Westbalkan. Unterschiedliche Ideen der EU-Staaten zur Externalisierung des Grenzschutzes oder zur Errichtung von ausgelagerten Asylzentren wurden und werden ohne allzu viel Rücksicht auf die Situation in der Region, als auch und ohne verbindliche Absprachen mit den Staaten geführt. Ein ähnlicher Zugang wird im Kontext der Nordafrika-Staaten verfolgt (siehe S. 16), wo spezifische politische aber auch sozioökonomische Situationen in den betroffenen Drittstaaten zu wenig berücksichtigt werden. Ebenso wenig wird auf einige durchaus relevante humanitäre und menschenrechtliche Herausforderungen, die im Zuge der Externalisierung entstehen, keine adäquate Antwort gefunden (siehe dazu weiter auf Seite 14 zu den aktuellen Entwicklungen in Bosnien und Herzegowina). Dass in diesem Kontext die betroffenen Drittstaaten – so auch Rama – ihre Interessen und Positionen durchaus in Opposition zur EU formulieren und damit auch ein weiterer Schaden am EU-Image entsteht, wird in den Debatten zu wenig berücksichtigt.

Ein derzeit besonders intensiv diskutierter Ansatz zur Externalisierung der Grenzen bezog sich auf die von der Europäischen Kommission im September 2018 formulierten Pläne zur Ausweitung und zum Ausbau von Frontex von einer Grenzwacheeinheit zu einer Form der Grenzpolizei und sorgte im Herbst 2018 am Westbalkan für sehr viel Gesprächsstoff. Eine Umwandlung von Frontex würde demnach Einsätze in Drittstaaten möglich machen und damit die Region noch intensiver zu einem zentralen Schauplatz der EU-Migrations- und Asylpolitiken machen. Im September wurde auch in den großen Medien der Region darüber spekuliert, ob Regierungen bereits konkrete Abkommen über die Ausweitung von Frontex abgeschlossen hatten (N1 2018). Man erzielte seitens der EU-Kommission jedenfalls im September ein entsprechendes Statusabkommen mit Serbien, nachdem bereits Abkommen mit Albanien im Februar und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Juli paraphiert wurden. Die Verhandlungen mit Montenegro und mit Bosnien und Herzegowina laufen hingegen noch. Der mit Serbien paraphierte Entwurf eines Statusabkommens soll zu einem späteren Zeitpunkt formell unterzeichnet werden, nachdem beide Seiten die erforderlichen rechtlichen Verfahren abgeschlossen haben. Sobald das Abkommen in Kraft tritt, kann Frontex im Einvernehmen mit den serbischen Behörden und den Behörden des angrenzenden EU-Mitglieds operativ tätig werden und Teams in den an die EU grenzenden Regionen Serbiens einsetzen (European Commission 2018). Interessant ist in diesem Kontext, dass aus Kroatien und Ungarn, den beiden Nachbarstaaten von Serbien, Mitte September eine explizite Ablehnung der EU-Pläne zu Frontex kam.

Humanitäre Krise in Bosnien und Herzegowina im Jahr 2018 und ihre Folgen auf die Innenpolitik

Bosnien und Herzegowina (BiH) erlebt seit dem Jahr 2017 eine wachsende Zahl von MigrantInnen und Flüchtlingen auf seinem Territorium. Zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2017 betrug die Anzahl der Ankünfte etwa 794 Personen (UNHRC, 2018). Die steigende Tendenz war bereits in den letzten Monaten des Jahres 2017 zu spüren. Von den 794 Ankünften erfolgte fast die Hälfte davon in den letzten Monaten, nämlich im Oktober, November und Dezember. Diese Tendenz nahm in den ersten Monaten des Jahres 2018 weiter zu. Bis Juni 2018 wurden 7.652 Neuankömmlinge registriert, fast zehn Mal mehr als im gesamten Jahr 2017 (UNHCR, 2018). Bis Mitte Juli waren es dann mehr als 9.000 Menschen, die ins Land kamen (Zuvela 2018). Obwohl die Anzahl der Ankünfte hoch war, fiel die Anzahl der Asylanträge gering aus. Bis Juni 2018 beantragten nur 684 Flüchtlinge Asylanträge, was weniger als 10% der Gesamtzahl der Ankommenden bedeutet.

Die meisten Flüchtlinge und MigrantInnen kommen hauptsächlich aus Griechenland über Albanien und Montenegro, oder aus Serbien (The Economist, 2018). Gerade aus Serbien kamen im Verlauf des Jahres 2018 viele jener Flüchtlinge nach Bosnien, die schon seit der großen Fluchtbewegung 2015/2016 im Land waren und auf Grund der schlechten humanitären Lage und der nicht vorhandenen Alternativen die Entscheidung getroffen haben, ihr Glück über die Bosnien-Route zu versuchen. Interessant ist zudem, dass aus Serbien zuletzt viele IranerInnen nach Bosnien kamen. Die serbische Regierung hat mit dem Iran eine visafreie Regelung eingeführt, die zu einem verstärkten Zustrom von IranerInnen führte, welche Serbien als Zwischenstation auf dem Weg nach Westeuropa betrachten (Sito-Sucic und Ruvic, 2018).

In Bosnien und Herzegowina versuchen MigrantInnen vor allem Velika Kladuša oder Bihać, zwei grenznahe Städte an der kroatischen und damit der EU-Außengrenze, zu erreichen. Seit Anfang des Jahres wurden 2.500 MigrantInnen und Flüchtlinge von den kroatischen Behörden zurückgewiesen, 1.500 wurden Asyl verweigert. 700 meldeten irgendeine Form von Gewaltanwendung gegen sie (Hina, 2018).

Die Lage in BiH fügt sich in das Bild einer durch Externalisierung verschärften humanitären Lage. Der Versuch, die Grenze zu überqueren, ist riskant. Berichte über Anwendung von Gewalt seitens der kroatischen GrenzpolizistInnen nahmen in den letzten Monaten und Wochen zu (Hopkins, 2018). Die NGO No Name Kitchen berichtete über den Sommer über systematische Gewaltanwendung an der westbosnischen Grenze zu Kroatien und dokumentierte die Vorfälle (Purić 2018). Gewaltanwendung der kroatischen Grenzorgane gegen die Flüchtlinge und MigrantInnen scheint demnach bereits nahezu in Routine überzugehen. Die Häufung und Intensität der Gewalt veranlassen bereits einige Medien und zivilgesellschaftliche VertreterInnen in der Region die Frage zu stellen, ob mittlerweile Gewalt und Einschüchterung als ein Teil der neuen europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zu betrachten sind (ibid.).

Neben humanitären Problemen ist auch in diesem Fallbeispiel die Frage des Einflusses auf innenpolitische Verhältnisse und die damit zusammenhängende Stabilität der Region bedeutend. Die widersprüchlich geführten Debatten in der EU in Bezug auf Migration führen dazu, dass Bosnien und Herzegowina selbst zunehmend in eine schwierige Lage gerät. Die Regierung ist offen dafür den Migrationsweg dieser Tausenden von Menschen zu erleichtern, möchte aber nicht zum „Hotspot“ in der Flüchtlingskrise werden. Der Sicherheitsminister, Dragan Mektić, betonte in einer Rede im Juli in Bihać (EURACTIV, 2018), dass BiH „nur ein Transitgebiet sein kann“. Im Verlauf der Sommermonate ist auch die Stimmung in der lokalen Bevölkerung zunehmend gekippt, sodass es mittlerweile nicht

nur Social Media-Gruppen gibt, die sich offen und teils rassistisch gegen Flüchtlinge äußern, sondern auch immer wieder unterschiedlich große Protestversammlungen im öffentlichen Raum stattfinden, bei denen gegen Flüchtlinge, aber auch gegen die EU-Politik, welche die Region in Stich lässt, demonstriert wird. Als Gründe für die Ablehnung wird genannt, dass Flüchtlinge das normale Leben und den Tourismus stören und die grundlegendsten Lebensbedingungen nicht einmal für die lokale Bevölkerung vollständig garantiert werden können (USN 2018; Sadiković 2018). Zusätzlich zu der ohnehin schwierigen politischen und ökonomischen Situation, mit der sich Bosnien konfrontiert sieht, werden Flüchtlinge im Kontext der im Oktober 2018 bevorstehenden Wahlen zu einer rhetorischen „Verschubmasse“: der Präsident der Republika Srpska, Milorad Dodik, wendet sich strikt gegen die Aufnahme von Flüchtlingen und beschuldigt Sarajevo, mit den Flüchtlingen aus arabischen Ländern eine indirekte Islamisierung zu betreiben. Konkret werden die bosniakischen PolitikerInnen beschuldigt vorsätzlich an einem Plan zu arbeiten, um 150.000 muslimische MigrantInnen im Land anzusiedeln und damit die Bevölkerungsmehrheiten zu ihren Gunsten zu verschieben (Hopkins, 2018). Diese Form des rund um die Flüchtlingsfrage lokal entstehenden Nationalismus verschärft selbstredend die humanitäre Not und verstellt den Weg zur Lösung des Problems. Mit dem herannahenden Winter ist dies eine umso dringlichere Frage, da sich die Stimmen mehren, die vor einer großen humanitären Katastrophe im Westen von Bosnien warnen (Hofmann 2018). Die Antwort auf die Menschenrechtsverletzungen und die bereits bestehende humanitäre Krise in Bosnien fällt dürftig aus. Die Europäische Kommission kündigte zwar ein Hilfebudget in Höhe von 1,5 Mio. EUR für MigrantInnen an, um das Land bei der aktuellen Situation in Bezug auf Gesundheitsversorgung, Ernährung und Unterkunft zu unterstützen (Ljubas, 2018). Dies ist aber angesichts der Situation der Flüchtlinge und MigrantInnen in Bosnien nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Strategien zur Verhinderung eines weiteren Aufheizens der Stimmung im Land fehlen ebenfalls.

Case Study Mittelmeer

Die Mittelmeerregion stellt ein weiteres Zentrum des derzeitigen politischen Diskurses um den europäischen Grenzschutz dar. Dies resultiert nicht zuletzt aus statistischen Gegebenheiten – sowohl die Anzahl der irregulären MigrantInnen (Frontex 2016, 2017, 2018), welche versuchten, über das Mittelmeer nach Europa einzureisen, als auch die Anzahl jener Personen, welche während dieses Versuchs ums Leben kamen (IOM 2018), nahm in den vergangenen Jahren in dieser Region drastisch zu. Während im Jahr 2015 die größten Bewegungen in der östlichen Mittelmeerregion, insbesondere in der Ägäis, zu beobachten waren, gerieten in weiterer Folge das zentrale Mittelmeer und die italieni-

sche Küste, sowie in jüngster Vergangenheit das westliche Mittelmeer und das Gebiet um die iberische Halbinsel in den Fokus der Grenzschutzpolitik. Den illegalisierten Migrationsbewegungen versucht man ebenfalls verstärkt durch Externalisierung zu begegnen. Dabei verfolgen politische AkteureInnen nicht nur das Ziel die Grenzen Spaniens, Italiens, Maltas und Griechenlands verstärkt zu überwachen, sondern Migration bereits in den EU-Nachbarstaaten zu kontrollieren. Dies manifestiert sich, wie zuvor erwähnt (siehe S. 7), in Abkommen wie dem „EU-Türkei-Deal“ und Plänen, Zentren für Geflüchtete in Nordafrika einzurichten. Im Rahmen dieser Kontrolle wird – zumindest von offizieller Seite artikuliert (Frontex 2018) – zusätzlich versucht, die humanitäre Situation im Mittelmeer zu verbessern, vor allem durch SAR-Maßnahmen im Rahmen von Frontex-Operationen. Grenzschutzpraktiken in der Mittelmeerregion stellen sich daher vielfältig dar und sind ein Beispiel für humanitäre Herausforderungen und destabilisierende Effekte auf die Region, die sich aus Externalisierungsprozessen ergeben.

Im Vergleich zum Westbalkan erhält Grenzsicherheit in der Mittelmeerregion eine zusätzliche Dimension durch die Überwachung und den Schutz der Außengrenzen auf hoher See. Dies resultiert in einer speziellen Logik der Sicherheit, da die Kontrolle dieser Räume erschwert ist, und die humanitäre Situation sich dramatischer darstellt. Unsicherheiten für MigrantInnen sind größer und zahlreicher, die Risiken oftmals lebensbedrohlich hoch. Um diesen vielfältigen Herausforderungen in dieser Grenzregion zu begegnen, wird daher versucht, verschiedene Maßnahmen zu bündeln, etwa in Frontex Joint Operations (JO), die Migrationsbewegungen und Schlepperei kontrollieren, aber auch zu einer Verbesserung der humanitären Situation beitragen sollen. Frontex JOs stellen eine zentrale Aufgabe der Grenzschutzagentur dar, sie finden unter der Beteiligung zahlreicher Mitgliedsstaaten statt, welche sowohl Personal als auch Ressourcen zur Verfügung stellen und laufen unter den Richtlinien des IBM (siehe S. 6) ab. Im Rahmen der JOs manifestiert sich daher die Grenzschutzpolitik von Frontex und dadurch ein wichtiger Teil der gesamteuropäischen Grenzschutzpolitik.

Sowohl Frontex, als auch verschiedene andere Akteure, führten Operationen in verschiedenen Bereichen des Mittelmeers durch, um unterschiedliche Ziele zu erreichen. Als Beispiel für eine Operation mit einem starken Fokus auf die humanitäre Situation lässt sich Mare Nostrum der italienischen Marine nennen, in deren Rahmen Schiffe der Marine bestimmte Regionen des Mittelmeers nahe Italiens Küsten überwachten und in Not geratene Schiffe von MigrantInnen retteten. Eine der Besonderheiten von Mare Nostrum stellt der Einsatz militärischer Mittel zu humanitären Zwecken dar, weshalb die Operation als „militärisch-humanitär“ (Tazzioli 2016: 1) bezeichnet wird. Die Operation Mare Nostrum lief zwischen Oktober 2013 und Oktober 2014 mit dem Einsatz von etwa 1000 MarinesoldatInnen und verschiedenem militärischen Equipment (Ministero della Difesa 2014) und konnte mehr

als 150.000 Menschen in Not retten (Carrera und den Hertog 2015: 4). Die Operation mündete in die Frontex Joint Operation (JO) Triton, welche mit 31. Oktober 2014 begann und im Februar 2018 von der Operation Themis ersetzt wurde. Während bereits im Rahmen von Mare Nostrum auch Sicherheitsinteressen mit humanitären Interessen verbunden wurden (ibid.: 5), fokussierte JO Triton zusätzlich auf Überwachung und Kontrolle, ähnlich wie auch andere Operationen im westlichen (z.B. Hera und Indalo) sowie im östlichen Mittelmeer (z.B. Poseidon). Zusätzlich zu den Frontex-Operationen startete die EU im Jahr 2014 die European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia (EUNAVFOR MED) in Kooperation mit der NATO und anderen Akteuren aus dem militärischen Sicherheitsbereich (Johansen 2017). Das Ziel Sophias lag verstärkt im Aufspüren und Verhindern von Schlepperei und Schmuggel. Sophia stellt aber automatisch auch ein Mittel zur Kontrolle von Migration dar, das erstmals nicht im Bereich der Justice and Home Affairs liegt, sondern klar der Common Security and Defense Policy zugeordnet werden kann und damit eine eindeutige militärische Komponente hat. Dadurch werden neue Kooperationsformen zwischen militärischen und polizeilichen Kräften im Grenzschutz erprobt und legitimiert.

Hinsichtlich Externalisierung und Militarisierung stellen sowohl Mare Nostrum als auch Sophia interessante Beispiele dar. In beiden Fällen wurden Grenzschutzagenden auf militärische Akteure übertragen. Im Falle Mare Nostrum wurde die Marine eines EU-Mitgliedsstaates federführend, im Falle Sophias wurde die NATO einbezogen. Dies hat insbesondere bei Mare Nostrum zu Verknüpfungen zwischen militärischen Einsätzen und humanitären Zielen geführt. Generell problematisch gesehen wurde hier nicht nur die Divergenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit hinsichtlich der humanitären Zielsetzungen, sondern auch, dass humanitäre Ansprüche als Rationale dienen könnten, um den Grenzschutz sowohl geographisch als auch ressourcentechnisch auszuweiten (Pallister-Wilkins 2015). Externalisierung lässt sich im Mittelmeerraum jedoch insbesondere an der Auslagerung des Grenzschutzes in die Staaten Nordafrikas erkennen. Hier werden mehrere Aspekte der Externalisierung sichtbar: Kooperationen mit sowohl Anrainer- als auch Transitstaaten (beispielsweise Niger und Mali), Errichtung einer Border Assistance Mission in Libyen (EUBAM Libyen) sowie – bedingt durch geographische Besonderheiten – aktive Grenzschutzmaßnahmen auf dem afrikanischen Kontinent. Der letzte Punkt bezieht sich auf die beiden spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Norden Marokkos, welche für viele MigrantInnen aus westafrikanischen Staaten als Eintrittspunkt in die Europäische Union gelten. An den Grenzen Ceutas und Melillas wird die Bezeichnung der „Festung Europa“ oftmals Realität – Grenzzäune und moderne Technologien (Andersson 2016) schotten die Enklaven ab und dienen als wahrgenommener Schutz vor MigrantInnen, welche versuchen, über die Enklaven ans spanische Festland zu gelangen (Pallister-Wilkins 2017). Gezeigt hat sich aber, dass die technologische und infrastrukturelle Befestigung der Grenzverläufe zwar einerseits abschreckend wirkte, ande-

rerseits aber die Taktiken zur Überwindung der Grenze dadurch organisierter und aggressiver wurden.

Die EU blickt zudem in ihren Externalisierungsstrategien zusehends über die Grenzen der Staaten Nordafrikas und bezieht westafrikanische Staaten wie Mali (Dünnwald 2017), Niger und Ghana (Lucht 2013) mit ein. Diese Staaten werden in der Zukunft zentrale Kooperationspartner für Frontex und EU-Mitgliedsstaaten sein, eine Rolle, die derzeit beispielsweise Tunesien (Celata et al. 2017) und Libyen (Bialasiewicz 2012) einnehmen. Ein besonderes Indiz für die Externalisierung der Grenzen in Nordafrika stellt die EUBAM in Libyen dar, welche unter anderem zum Ziel hatte, eine libysche Strategie zum IBM zu erwirken (Europäische Union 2013). Dies unterstreicht die Externalisierung und hebt insbesondere den Aspekt hervor, dass durch Externalisierung bestimmte Grenzschutzpraktiken exportiert werden sollen.

Auch der Trend zur Technologisierung wird im Mittelmeer deutlich. Ein wichtiges Instrument ist hierbei Eurosur, welches durch den Einsatz verschiedener Überwachungsinstrumente (bspw. Satelliten und Luftraumüberwachung) Lageberichte in den verschiedenen Bereichen des Mittelmeers erstellen soll. Auf Basis dieser werden beispielsweise Frontex JOs initiiert oder andere Grenzschutzmaßnahmen beschlossen (Tazzioli 2018). Eurosur trägt in diesem Zusammenhang dazu bei Wissen über Bedrohungslagen und Risiken zu erzeugen und führt dadurch die Logik eines wissensbasierten technologisierten Grenzschutzes ein (Jeandesboz 2017). Durch Eurosur erhält nicht nur Technologie, sondern generell die Dimension der Wissensproduktion und –dissemination einen noch größeren Stellenwert im Grenzschutz (Bellanova und Duez 2016). Dies wird auch durch die zentrale Bedeutung von Frontex' Risikoanalysen unterstrichen, welche auf Eurosur-Daten basierend alle anderen Aktivitäten von Frontex anleiten (Paul 2017). Durch diese technologischen Möglichkeiten beginnt der Grenzschutz heute bereits fern der tatsächlichen Grenzgebiete.

An den bereits bestehenden Kooperationen im Mittelmeerraum, wie etwa an der Zusammenarbeit von EU-Staaten mit Libyen und Ägypten, lassen sich die humanitären Konsequenzen der Externalisierungsstrategie deutlich machen. Italien hat im Zuge seiner Kooperation mit seiner ehemaligen Kolonie Libyen die Verantwortung für die entsprechenden Küstenabschnitte fast gänzlich an die libysche Küstenwache abgegeben. Die italienischen Kräfte vor Ort werden in der Seenotrettung nicht mehr tätig, selbst wenn sie mit besser ausgerüsteten Schiffen näher an der Unglücksstelle sind (Human Rights Watch 2018). Die libysche Küstenwache hat somit die Kontrolle über SAR-Aktivitäten in der Hand und führt abgefangene Schiffe zurück nach Libyen. Dies wird als „refoulement by proxy“ be-

zeichnet, also die stellvertretende Abschiebung von Flüchtlingen in nicht-sichere Drittstaaten – eine EU-Staaten verbotene Praxis (ibid.).

Problematisch sind aber nicht nur das Umgehen von EU-Recht, sondern auch die Zustände in der Flüchtlingsunterbringung in Libyen. MigrantInnen, die nach Libyen rückgeführt werden, werden zu meist auf unbestimmte Zeit in Internierungslagern festgehalten, wo sie systematischer Gewalt, darunter Folter und Vergewaltigung, ausgesetzt sind. Berichte sprechen auch über Organhandel und Sklavenmärkte, in die (para-)staatliche Einheiten selbst verwickelt sind. Ähnliche Berichte gibt es aus Algerien und Marokko (Amnesty International 2017). Es darf daher nicht ausgeblendet werden, dass jene, die an der Überfahrt gehindert oder zurückgebracht werden, nicht sicher sind, sondern sich vor Ort in höchst prekärer bis lebensbedrohlicher Lage befinden.

Im Falle der Libyen-Italien-Kooperation ging diese Externalisierungspraxis in den letzten Monaten außerdem mit der gleichzeitigen Schließung der italienischen Häfen für Rettungsboote einher, was insgesamt zu einem starken Anstieg an Todesfällen führte. Dies betrifft sowohl die absolute Anzahl an Toten als auch die relative Wahrscheinlichkeit, bei der Überfahrt ums Leben zu kommen, welche in den Sommermonaten 2018 von 2,3% auf 7% stieg (Steinhilper und Grujters 2018). Problematische Auslagerungspraktiken und ihre vermeintlichen Erfolge bei der Senkung der Zahl der Ankommenden können daher nicht durch Verweis auf die Rettung von Menschenleben gerechtfertigt werden.

Abgesehen von den humanitären und menschenrechtlichen Auswirkungen dieser Kooperation hat diese Konsequenzen für die Situation innerhalb Libyens als auch für die Beziehungen zwischen der MENA-Region und der EU. Zur Wahrnehmung der Kooperation als interventionistisch und einseitig auf die Interessen der EU abgestimmt, kommen Berichte, nach denen die geschwächte libysche Regierung Aufgaben im Grenzschutz an parastaatliche Milizen übertragen hat, die das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen und damit das Land destabilisieren (Michael 2017). Diese Akteure sind nicht nur aus menschenrechtlicher Perspektive höchst bedenklich, sondern ihre Aufwertung im Rahmen dieser Kooperationen hat Auswirkungen auf die ohnehin instabilen Machtverhältnisse in Libyen. Die zentralstaatliche Gewalt ist im Land weitgehend zusammengebrochen und das Land ist von (auch bewaffneten) Konflikten zwischen rivalisierenden Milizen geprägt. Nun scheinen genau diese Gruppen zu zentralen Profiteuren der EU-Kooperationen zu werden. Aber auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Kräften in der Region birgt Probleme mit potentiell langfristigen außen- und geopolitischen Auswirkungen. Italien und Deutschland sehen sich in Bezug auf ihre Kooperationen mit Ägypten etwa der Kritik ausgesetzt, mit den Geheimdiensten NSA und GIS zusammenzuarbeiten, denen massive Menschenrechtsverletzungen und Folter vorgeworfen werden. Die Stärkung solcher Akteure

kann die innenpolitischen und regionalen Verhältnisse in der MENA-Region weiter zu Ungunsten der EU verschieben.

Conclusio

Externalisierung ist ein zentraler Trend in der EU-Grenzschutzpolitik, der sich auf geographischer, technologischer und Akteurs-Ebene auswirkt. Er ist einerseits (oftmals nicht bewusst intendierte) Begleiterscheinung von anderen Prozessen wie Technologisierung und Privatisierung des Grenzschutzes, andererseits bewusste Politikstrategie für die Bewältigung migrationspolitischer Herausforderungen. Als solche hat dieser Trend im Jahr 2018 eine besondere Aufwertung als zentraler Lösungsansatz der EU in Bezug auf Migrations- und Flüchtlingspolitik erfahren. Die Interessen hinter dieser starken Fokussierung sind vielfältig und oftmals in den innenpolitischen Verhältnissen mancher Mitgliedstaaten zu suchen. Momentan ist Externalisierung vor dem Hintergrund mangelnder Durchsetzbarkeit anderer Strategien, wie gerechter Verteilung von MigrantInnen auf alle EU-Staaten oder einem nachhaltigen Bemühen zur Bekämpfung von Fluchtursachen, scheinbar die einzig durchsetzbare Politikoption. Die bereits vorhandenen Erfahrungen mit Externalisierung an verschiedenen EU-Außengrenzen weisen aber deutlich auf die Fallstricke dieser Option hin. Diese liegen in der Erzeugung von humanitären Krisen, dem aus EU-Sicht nicht-opportunen Eingreifen in ohnehin instabile innenpolitische Verhältnisse in der unmittelbaren Nachbarschaft und der potentiellen Beschädigung der Nachbarschafts- bzw. Erweiterungspolitik, inklusive der zunehmenden Abhängigkeit der EU von autoritären Regimen. Das Policy Brief „EU Grenzpolitiken“ (Binder et al. 2018) entwickelt auf Basis dieser Analyse weiterführende Politikempfehlungen.

Literatur

Amnesty International (2017): Libya: European governments complicit in horrific abuse of refugees and migrants. Online: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/12/libya-european-governments-complicit-in-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants/> [26.9.2018].

Amoore, L. und Hall, A. (2009): Taking people apart: digitized dissection and the body at the border. In: Environment and Planning D: Society and Space 27: 444-464.

Andersson, R. (2014): *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. Oakland, California: University of California Press.

Andersson, R. (2016): The politics of security technology in Europe's 'fight against illegal migration'. In: Security Dialogue 47(1): 22-39.

Basaran, T. (2008): Security, Law, Borders: Spaces of Exclusion. In: International Political Sociology 2(4): 339-354.

Bellanova, R. and Duez, D. (2016): The Making (Sense) of EUROSUR: How to Control the Sea Borders. In: Bossong, R. and Carrapico, H. (eds.): *EU Borders and Shifting Internal Security*, Springer International Switzerland: 23-44.

Bialasiewicz, L. (2012): Off-shoring and Out-sourcing the Borders of EUrope: Libya and EU Border Work in the Mediterranean. In: Geopolitics 17(4): 843-866.

Binder, C., Dzihic, V. und Stachowitsch, S. (2018): EU Grenzpolitiken. Warum die Externalisierung von Migrationsmanagement und Grenzschutz der EU langfristig schaden wird. oiip Policy Brief, September 2018.

Bigo, D., Jeandesboz, J., Martin-Maze, M. and Ragazzi, F. (2014): Review of Security Measures in the 7th Research Framework Programme FP7 2007-2013.

Carrera, S. und den Hertog, L. (2015): Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean. CEPS Paper in Liberty and Security Nr. 79.

Celata, F., Coletti, R. und Stacchiero, A. (2017): Neighborhood Policy, Cross-border Cooperation and the Re-bordering of the Italy–Tunisia Frontier. In: *Journal of Borderlands Studies* 32(3): 379-393.

Dijstelbloem, H., Meijer, A., Besters, M. (2011): The Migration Machine. In: Dijstelbloem, H., Meijer, A. (eds.): *Migration and the New Technological Borders of Europe*. New York: Palgrave MacMillan: 1-21.

Dünnwald, S. (2017): Bamako, Outpost of the European Border Regime? In: Gaibazzi, P., Bellagamba, A. und Dünnwald, S. (eds.): *EurAfrican Borders and Migration Management Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. New York: Palgrave MacMillan: 83-108.

EEAS (2018): EUBAM Moldova-Ukraine: What We Do. Online: <http://eubam.org/what-we-do/> [20.9.2018].

Europäische Union (2013): Council Decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya).

Europäische Union (2016): Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

European Commission (2017): New EU €30 million package for the Western Balkans to further support their efforts in tackling the refugee crisis. Online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/new-eu-%E2%82%AC30-million-package-western-balkans-further-support-their-efforts-tackling_en [26.9.2018].

European Commission (2018): European Border and Coast Guard: Agreement reached on operational cooperation with Serbia. Online: <http://rs.n1info.com/a420842/English/NEWS/EU-planning-to-deploy-Frontex-in-Western-Balkans.html> [26.9.2018].

Frontex (2016): Annual Risk Analysis Report 2016. Online: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf

[26.9.2018].

Frontex (2017): Annual Risk Analysis Report 2017. Online:

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

[26.9.2018].

Frontex (2018): Annual Risk Analysis Report 2018. Online:

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2018.pdf

[26.9.2018].

Gammeltoft-Hansen, T. (2013): The Rise of the Private Border Guard: Accountability and Responsibility in the Migration Control Industry. In: Gammeltoft-Hansen, T. and Nyberg Sørensen, N. (2013) (eds.): The Migration Industry and the Commercialization of International Migration. London: Routledge: 152-172.

Gammeltoft-Hansen, T. und Nyberg Sørensen, N. (2013) (eds.): The Migration Industry and the Commercialization of International Migration. London: Routledge.

Hofmann, Frank (2018): Izbjeglicama u BiH prijete humanitarna katastrofa. Online:

<https://www.dw.com/bs/izbjeglicama-u-bih-prijeti-humanitarna-katastrofa/av-45589266>

[26.9.2018].

Human Rights Watch (2018): EU/Italy/Libya: Disputes Over Rescues Put Lives at Risk. Online:

<https://www.hrw.org/news/2018/07/25/eu/italy/libya-disputes-over-rescues-put-lives-risk>

[26.9.2018].

IOM (2018): Missing Migrants. Online: <https://missingmigrants.iom.int/> [22.9. 2018].

Jeandesboz, J. (2015): Intervention and Subversion: The EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. In: Journal of Intervention and Statebuilding 9(4): 442-470.

Jeandesboz, J. (2016): Smartening Border Security in the European Union: An Associational Inquiry. In: Security Dialogue 47(4): 292-309.

Jeandesboz, J. (2017): European Border Policing: EUROSUR, Knowledge, Calculation. In: Global Crime 18(3): 256-285.

Johansen, A.I. (2017): Assessing the European Union's strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia. In: *European Security* 26(4): 507-526.

Jones, R. und Johnson, C. (2016): Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. In: *Transactions of the Institute of British Geographers* 41: 187-200.

Lemberg-Pedersen, M. (2013): Private Security Companies and the European Borderscapes. In: Gammeltoft-Hansen, T. und Nyberg Sørensen, N. (2013) (eds.): *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. London: Routledge: 152-172.

Lucht, H. (2013): Pusher Stories: Ghanain Connection Men and the Expansion of the EU's border Regime into Africa. In: Gammeltoft-Hansen, T. und Nyberg Sørensen, N. (2013) (eds.): *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. London: Routledge: 173-189.

Metz, Kathryn (2018): Europe's Waiting Room for Refugees: Negotiating Borders and Performing Resilience in Serbia. Online: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/02/europes-waiting> [26.9.2018].

Michael, Maggie (2017): Backed by Italy, Libya enlists militias to stop migrants. Online: <https://www.apnews.com/9e808574a4d04eb38fa8c688d110a23d> [26.9.2018].

N1 (2018): Serbian Official says no agreement yet to deploy Frontex. Online: <http://rs.n1info.com/a420842/English/NEWS/EU-planning-to-deploy-Frontex-in-Western-Balkans.html> [26.9.2018].

Ministero della Difesa (2014): Mare Nostrum Operation. Online: <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx> [22.9.2019].

Pallister-Wilkins, P. (2015): The Humanitarian Politics of European Border: Frontex and the Border Police in Evros. In: *International Political Sociology* 9(1): 53-69.

Pallister-Wilkins, P. (2017): The Tensions of the Ceuta and Melilla Border Fences. In: Gaibazzi, P., Bellagamba, A. und Dünwald, S. (eds.): *EurAfrican Borders and Migration Management Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. New York: Palgrave MacMillan: 63-82.

Paul, R. (2017): Harmonisation by Risk Analysis? Frontex and the Risk-Based Governance of European Border Control. In: *Journal of European Integration* 39(6): 689-706.

Purić, Amir (2018): Sistematsko nasilje hrvatske policije nad izbjeglicama? Online:
<https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>
[26.9.2018].

Rama, Edi (2018): „Albanien ist kein Wellenbrecher für Europas Flüchtlinge“. Online:
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/edi-rama-ablehnung-eu-asylzentren-albanien>
[26.9.2018].

Sadiković, Mirza (2018): Migranti u Bosanskoj Krajini. Lonac na rubu usijanja. Online:
<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/migranti-u-bosanskoj-krajini-lonac-na-rubu-usijanja> [26.9.2018].

Steinhilper, Elias/Grujters, Rob J. (2018): A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. In: *Sociology* 52(3), 515 – 533.

Tazzioli, M. (2018): Spy, Track and Archive: The Temporality of Visibility in Eurosur and Jora. In: *Security Dialogue* 49(4): 272-288.

Tazzioli, M. (2016): Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. In: *Migration Studies* 4(1): 1-19.

USN (2018): Migrantska kriza: U 12,00 sati počinju protesti u Bihaću! Online:
<https://usn.co.ba/izdvojeno/migrantska-kriza-u-1200-sati-pocinju-protesti-u-bihacu/118469/>
[26.9.2018].

Walters, W. (2004): Secure borders, safe haven, domopolitics. In: *Citizenship Studies* 8(3): 237-260.

Williams, J. (2016): The Safety/Security Nexus and the Humanitarisation of Border Enforcement. In: *The Geographical Journal* 182(1): 27-37.